

Position Paper: *Certificatensystemen voor groene stroom in Vlaanderen*

Contact: bveranneman@essenscia.be

Datum: 26/03/2024

Omschrijving

Het systeem van de groenestroomcertificaten wordt door Vlaanderen gebruikt als één van de mechanismen ter invulling van de hernieuwbare energiedoelstelling vanuit Europa. Europa engageert zich om tegen 2030 onder meer 32% van het totale eindgebruik in energie te verwezenlijken met hernieuwbare energie¹.

De wettelijke basis van dit Vlaamse certificatenstelsel werd vastgelegd in het Energiedecreet van 8 mei 2009² en de uitvoeringsregels werden uitgewerkt in het Energiebesluit van 19 november 2010³.

Producenten van groene stroom op het grondgebied van het Vlaamse Gewest kunnen bij VEKA (Vlaams Energie en Klimaatagentschap) groenestroomcertificaten ("GSC") voor de productie van groene stroom aanvragen die worden toegekend door de VREG (Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt). De leveranciers van elektriciteit in het Vlaamse Gewest zijn op hun beurt kandidaat-kopers van deze certificaten. De toegangshouders⁴ (meestal de leveranciers of de eigenaar van de site zelf) zijn immers verplicht om certificaten in te leveren bij de VREG voor een bepaald percentage ("quotum") van de door hen geleverde stroom. Indien zij in een bepaald jaar niet voldoende certificaten inleveren, wordt hen een boete per ontbrekend certificaat aangerekend. De certificaten zijn vrij verhandelbaar, waarbij hun prijs in principe door de markt wordt bepaald. Er bestaat echter een decretaal gegarandeerde minimumprijs, afhankelijk van de technologie waarmee de elektriciteit werd opgewekt, voor certificaten ingeleverd bij de netbeheerder⁵ die de minimumgrens voor verkoop door producenten op de markt bepaalt, terwijl de boeteprijs de facto de maximumprijs vastlegt. Gezien de aanbodzijde geen 'marktbeperking' kent door de gegarandeerde minimumsteun kan er bezwaarlijk van een "markt" gesproken worden.

Het verleden: Van een systeem met vaste steun tot een flexibeler regeling

De waarde van de GSC's en de toekenningsduur wordt bepaald in functie van de datum van ingebruikname en onderging de voorbije jaren een hele evolutie.

Het oorspronkelijke systeem kende certificaten toe onafhankelijk van de technologie⁶ of vermogen, gedurende de hele levensduur van de installatie en onafhankelijk van de reële evolutie van de elektriciteitsprijs. Dit heeft bijgedragen tot de oversubsidiëring van bepaalde toepassingen. De beslissing van de regering om bepaalde technologieën minimumgaranties te geven boven de boeteprijs en geen rekening te houden met bijkomende kosten buiten het certificatenstelsel die nodig zijn voor intermitterende technologieën (netkosten, reservecapaciteit in conventionele installaties,...) heeft geleid tot een onverantwoord kostelijke groenestroommix. De kosten voor het systeem komen terecht bij de consument via de elektriciteitsfactuur. Enerzijds wordt de financiering van de quotumplicht via een groenestroombijdrage doorgerekend. De kunstmatige certificatenmarkt is een onnodige en kostenverhogende tussenschakel in de doorrekening van de door de overheid opgelegde productie aan een door de overheid vastgelegde prijs. Daarnaast worden de netto-kosten van de opkoopplicht van de netbeheerders (de minimumgarantie) grotendeels doorgerekend aan de consument. De minimumgarantie zorgt ervoor dat de daling van de certificatenprijs op de markt

¹ RepowerEU gaat verder en stelt voor om 45% van het totale energiegebruik in energie tegen 2030 te verwezenlijken met hernieuwbare energie.

² Decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid, B.S. 7/07/2009.

³ Besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 houdende algemene bepalingen over het energiebeleid, B.S. 8/12/2010.

⁴ Toegangshouder: natuurlijke persoon of rechtspersoon die een contract heeft gesloten met een netbeheerder, beheerder van het transmissienet of beheerder van het vervoersnet met betrekking tot de toegang tot diens net op een bepaald toegangspunt.

⁵ Dit gold aanvankelijk enkel voor groene stroom op het distributienet, maar werd vanaf 2013 uitgebreid naar het transmissieniveau voor certificaten uitgereikt vanaf 2013 voor bestaande en nieuwe installaties (GS + WKK) (arrest Grondwettelijk Hof 30/10/2012).

⁶ Tot eind 2012 kreeg elke groene stroomproducent per opgewekte MWh één certificaat (uitgezonderd bijstook).

niet gevoeld wordt door de producenten en heeft dan ook geen enkele signaalfunctie naar het minder installeren van bijkomende capaciteit. Naarmate meer certificaten ingediend worden bij de netbeheerder ten gevolge van een gebrek aan automatische verlaging van de steun bij overschotten, stijgt het aantal certificaten (en bijhorende netto-kosten) bij de netbeheerder.

Sinds **2012** zijn er verschillende hervormingen doorgevoerd aan het certificatenstelsel. Zo werd er een variabele steunregeling ingevoerd, waarbij het aantal toe te kennen GSC's niet meer alleen afhangt van de hoeveelheid geproduceerde elektriciteit, maar gecorrigeerd wordt op basis van de actuele elektriciteitsprijs en de technologische stand van zaken. Ook worden subsidies voor installaties zonder brandstofkosten tijdens hun looptijd gecorrigeerd op basis van de actuele elektriciteitsprijs. De hoeveelheid certificaten wordt voortaan bepaald door de onrendabele top⁷ te delen door de verwachte marktwaarde van de certificaten (*banding*) en afgetopt op de maximaal toegelaten bandingfactor (B_{fmax} ⁸). Jaarlijks wordt de B_{fmax} voor nieuwe installaties bepaald door de minister van energie waarbij rekening gehouden wordt met de steunperiode (langere steunperiode komt overeen met een lagere B_{fmax}). Eerder werd de steun voor groene stroom beperkt tot de afschrijvingsperiode van een installatie (10 of 15 jaar), m.a.w. voor de periode waarop de onrendabele top is bepaald. Dit betekent dat de producent niet langer certificaten zal krijgen zolang de installatie draait, maar voor een periode van 10 tot 15 jaar, afhankelijk van de afschrijvingstermijn die gebruikt werd⁹. Deze wijzigingen werden ingegeven met het oog op het aanpakken van de oversubsidiëring.

Daarnaast geldt er sinds 1 juli 2015 een nieuw tarief voor prosumenten met een terugdraaiende teller¹⁰. Dit "prosumentarief" dekt echter niet alle kosten die de andere elektriciteitsafnemers dienen te betalen voor sociale en ecologische doeleinden.

Bovendien werden ook een aantal maatregelen ingevoerd binnen het kader van het overschot aan certificaten. Aan de aanbodzijde diende een quotumverhoging een oplossing te bieden. Een quotumverhoging verhoogt immers het aantal in te leveren certificaten bij een volgende certificatenronde en neemt zo meer certificaten uit de markt. Vanzelfsprekend leidt een hogere quotumverplichting tot hogere kosten voor de consument wat voor internationaal concurrerende bedrijven een probleem vormt.

In **2015** werden er nieuwe quotumverhogingen doorgevoerd.¹¹ Sinds 31 maart 2017 werd ook een verhoging van de vrijstellingen voor de industrie ingevoerd om de impact van de quotumverhoging te mitigeren. Verder werd ook de zogenaamde "supercap" ingevoerd, die de mogelijkheid biedt aan zeer elektro-intensieve bedrijven (electriciteitsintensiteit van ten minste 20%) om de kosten veroorzaakt door de financiering van hernieuwbare energie te beperken tot 0,5% van de bruto toegevoegde waarde van de betrokken onderneming. Voor andere bedrijven kan deze beperkt worden tot 4% van de bruto toegevoegde waarde van de betrokken onderneming¹².

Tenslotte werd de VREG-heffing uitgebreid naar de energieheffing¹³. De sinds 1 maart 2016 in werking getreden energieheffing gebeurt op afnamepunt per afnamecategorie. Bedoeling was dat deze heffing het energiefonds verder zou spijzen en een oplossing zou bieden voor een deel van de certificatenoverschotten. Het Grondwettelijk Hof heeft op 22 juni 2017 echter geoordeeld dat de energieheffing ongrondwettelijk is, maar dat deze toch nog in rekening mocht

⁷ De steun die nodig is om een project net rendabel te maken (vereiste aanvullende inkomsten om de netto-contante waarde van een investering op nul te doen uitkomen).

⁸ B_{fmax} is de maximaal toegelaten bandingfactor van toepassing op die projectcategorie voor dat specifieke jaar.

⁹ Ministerieel besluit van 18 december 2015 houdende actualisatie van de huidige bandingfactoren en vastlegging van de bandingfactoren van groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten voor projecten met een startdatum vanaf 2016, B.S. 30/12/2015.

¹⁰ Elke netgebruiker van zonnepanelen, windmolens en WKK-installaties, telkens kleiner dan of gelijk aan 10 kW en met terugdraaiende teller, moet dit nettatarief betalen.

¹¹ Inleverende 2016: 19%; 2017: 23%; 2018: 20,5% en 2019: 21,5%.

¹² Art. 6.6.1 energiebesluit ingevoerd bij besluit Vlaamse regering van 23/02/2018, B.S. 29/03/2018.

¹³ Decreet van 18 december 2015 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2016, B.S. 29/12/2015.

gebracht worden voor 2016 en 2017¹⁴. De heffing werd herwerkt en sinds heffingsjaar 2018 wordt er een maandelijkse forfaitaire energieheffing op afnamepunt, gedifferentieerd per spanningsniveau, vastgesteld. Op deze manier wordt alsnog een aanvullende financiering gecreëerd die mee kan zorgen voor een stabiele financieringsbasis.

In de zomer van **2019** werden in het energiebesluit een aantal aanpassingen inzake groenestroomcertificaten doorgevoerd: naast een maximale steunduur, wordt er rekening gehouden met een maximaal steunvolume voor biogas- en biomassaïnstallaties met startdatum vanaf 1 januari 2020¹⁵ en een maximaal productievolume voor windprojecten.¹⁶ Er wordt geen steun (GSC's) meer toegekend tijdens periodes met negatieve prijzen¹⁷ en de inleverbaarheid van certificaten bij verlenging van biomassacentrales is aangepast. Bovendien wordt er voor nieuwe investeringen voor een groot deel overgestapt van exploitatiesteun (via GSC's) naar investeringssteun. Zo worden er vanaf 2023 geen groenestroomcertificaten meer toegekend aan nieuwe PV-installaties. Steun voor installaties met een omvormer vanaf 25kVA werd vervangen door de Call Groene Stroom¹⁸. Voor installaties onder de 10kVA kon een premie aangevraagd worden via netbeheerder Fluvius¹⁹. Kleine en middelgrote windturbines met een vermogen groter dan 10kW tot en met 300kW vielen ook onder de Call groene stroom. De Vlaamse Regering heeft in zijn Septemberverklaring op 25 september 2023 aangekondigd dat er vanaf 2024 geen calls meer zullen worden georganiseerd. Voor grotere windturbines en voor groene energie uit biogas blijft het systeem van GSC's in voege.

Door bovenstaande maatregelen verwacht het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) dat het aantal uitgereikte GSC's de komende jaren zal afnemen. Om de toegangshouders toe te laten te kunnen voldoen aan de quotumplicht, werd beslist om de quotumverplichtingen voor de komende jaren te verlagen.²⁰

Verder werd het energiedecreet ook in lijn gebracht met de vernieuwde Europese staatsteunregels CEEAG²¹ wat betreft de supercap-regeling²². De ontstane kosten uit de financieringssteun voor hernieuwbare energie en kwalitatieve warmte-krachtkoppeling worden beperkt tot 0,5% van de bruto toegevoegde waarde wanneer de onderneming en of vestiging deel uitmaakt van een sector die een aanzienlijk risico loopt op delocalisatie en tot 1% wanneer deze deel uitmaakt van een sector die risico loopt op delocalisatie.

Volledigheidshalve valt ook te melden dat er binnen de Vlaamse regering discussies lopen over het vroegtijdige stopzetten van de steunverlening voor PV-installaties met een startdatum vóór 1 januari 2013 (met uitsluiting van huishoudelijke installaties), gekend als de "GSC knip". Groenestroomcertificaten voor deze installaties zouden aanleiding gegeven hebben tot overcompensatie en niet in lijn zijn met de recente Europese staatssteunregels (CEEAG). In september 2023 werd door de Vlaamse Minister van energie bevestigd dat het voorstel wordt opgeborgen.

Tot slot werkte de Vlaamse Regering ook een bijkomende vergoedingsregeling uit met het oog op het verlagen van de druk van de ecologische openbardienstverplichting op de elektriciteitsdistributienettarieven²³. Sinds 2016 kan een

¹⁴ Volgens het Hof kon de energieheffing door de differentiatie op afname niet voldoende worden onderscheiden van de federale bijdrage elektriciteit, die dezelfde basis belast. Omwille van de rechtszekerheid blijft de energieheffing wel gehandhaafd voor de heffingsjaren 2016-2017.

¹⁵ Art. 6.1.3/1 energiebesluit

¹⁶ Art. 6.1.3/3 energiebesluit.

¹⁷ Art. 6.1.3/2 energiebesluit

¹⁸ Art. 7.11.1 energiebesluit ; <https://www.vlaanderen.be/call-groene-stroom>

¹⁹ <https://www.fluvius.be/nl/thema/premies/premies-voor-huishoudelijke-klanten/premie-zonnepanelen>

²⁰ Art. 7.1.10 energiedecreet, zoals gewijzigd bij decreet van 10 november 2023, B.S. 07/12/23

²¹ Mededeling van de commissie: Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van klimaat, milieubescherming en energie, 18.2.2022.

²² Art. 31 Energiedecreet.

²³ Art. 5.3.6/6 energiebesluit

distributienetbeheerder de volledige kost van opkoop vergoed krijgen indien het certificaat vernietigd wordt. Met de bijkomende vergoedingsregeling, kan de distributienetbeheerder nu ook de netto-kosten (verschil tussen de uitbetaalde minimumsteun voor de opkoop van GSC's en de waarde waarmee het certificaat terug op de markt wordt verkocht) vergoed krijgen zonder dit in de distributietarieven door te rekenen. De voorgestelde compensatie is een stap in de goede richting. De compensatie is echter niet recurrent.²⁴ Bovendien blijft er na deze compensatie nog een aanzienlijk aandeel kosten voor openbaredienstverplichtingen in de huidige nettarieven over.

Nieuwe structurele hervorming vereist

Er werden reeds verschillende aanpassingen gedaan aan de Vlaamse certificaten systemen voor groene stroom die tegemoet proberen te komen aan het falende marktmodel dat aan de grondslag lag van het Vlaamse certificaten systemen. Dit "markt"-model is ondertussen dermate uitgehold door begeleidende regulering dat er geen enkele toegevoegde waarde is voor de consument. De minimumgarantie verhindert dat de productie van groene stroom zich aligneert met het vooropgestelde quotumpad. Bovendien is de liquiditeit op de certificatenmarkt zeer beperkt door de weinige spelers: bijna een kwart van de certificaten wordt ingeleverd bij geïntegreerde leveranciers/producenten die zelf certificaatplichtig zijn en het overgrote deel van de certificaten komt bij de netbeheerders terecht.

Bovendien blijven de kosten van het huidige systeem hoog door historische engagementen (bv. oversubsidiëring oude PV) en beperkte kostendaling door technologische evolutie. Daarom pleit Febeliec voor de gecontroleerde uitfasering van de volledige certificatenmarkt (mits het respecteren van eerder nagekomen engagementen vanuit de overheid met het oog op rechtszekerheid). Het is tijd voor hernieuwbare energie installaties om op eigen benen te staan met dezelfde verantwoordelijkheden als andere marktspelers. Alleen zo kan het duurzame groeipotentieel van hernieuwbare energie maximaal ontplooid worden. De afbouw van subsidies biedt ook ruimte om broodnodige innovaties in het energielandschap aan te moedigen via doelgerichte investerings- of innovatiesteun binnen een gesloten totaalbudget. Het uitsluiten van verscheidene projectcategorieën hernieuwbare energie alsook de striktere voorwaarden voor operationele steun via GSC's vormen hierbij een eerste stap in de goede richting. Echter, er moet ook nagedacht worden over een versnelde beëindiging van de quotumplicht²⁵, gezien de volatiliteit in een krimpende markt sterk beïnvloed wordt door de artificieel gecreëerde vraag. Het vereiste quotum en de discrepantie tussen vraag en aanbod zullen leiden tot boetes die uiteindelijk bij de consument zullen terecht komen.

Er moet bovendien gemikt worden op de meest kostenefficiënte installaties binnen een technologie en de te weerhouden aansluitingskosten dienen beperkt te worden tot een redelijk niveau. Niet alleen de kostenefficiëntie van het ondersteuningssysteem moet bewaakt worden maar ook de totale kost. In dit kader moet gewerkt worden aan het meenemen van de leveringszekerheid als parameter in de toekenning van eventuele steun (op basis van de systeemkosten die een technologie veroorzaakt). Er is daarom nood aan een klimaatfinanciering buiten de energiefactuur. Het deels financieren van de ecologische openbaredienstverplichtingen via de algemene middelen vormt hierin een eerste goede stap.

Ten slotte is het plaatsen van de digitale meters een positieve vooruitgang. Deze meters geven immers een *incentive* om verbruik en productie op elkaar af te stemmen, wat het evenwicht van het net ten goede komt (cf. wat reeds bestaat

²⁴ De minister kan jaarlijks de totale vergoeding voor de distributienetbeheerders bepalen op basis van de middelen die daarvoor ingeschreven zijn op de algemene uitgavenbegroting voor dat jaar en de middelen uit het Energiefonds die daarvoor beschikbaar gesteld zijn. Zo werden in 2022 via het energiefonds 147 miljoen euro GSC's opgekocht. Voor 2023 werd voorgesteld om met algemene middelen 148 miljoen euro ecologische openbaredienstverplichtingen uit het elektriciteitsdistributietarief te compenseren. (<https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/6336AACA5CD4B179BD8717A8>)

²⁵ Art. 7.1.10 Energiedecreet stipuleert volgend quotumpad: 2024: 18%, 2025 – 2028: 11%, 2029: 10%, 2030: 9% en 2037: 8%.

op industrieel vlak). Daarnaast zorgt een digitale meter dat er een correcte vergoeding voor het gebruik van het net voor afname en injectie kan bepaald worden.